



2

Lausunto sisäministeriölle ulkomaalaislain muuttamisesta (perheen yhdistäminen)

Pöydälle 21.10.2024

HEL 2024-011949 T 03 00 00

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus antaa sisäministeriölle seuraavan lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta.

1. Millaisia näkemyksiä teillä on vähimmäisikävaatimuksesta?

Helsingin kaupunki pitää pyrkimystä ehkäistä pakko- ja lumeavioliittoja tavoiteltavana periaatteena. Vähimmäisikärajan asettaminen 21 vuoteen ilman poikkeamismahdollisuutta vaikeuttaa kuitenkin ennen muuta työn ja opiskelun vuoksi maahantulleiden perheen yhdistämistä.

Vähimmäisikävaatimuksen vaikutukset kohdistuisivat ensisijaisesti opiskelu- ja työperusteisesti maahanmuuttaneisiin ja Suomen kansalaisiin. Tilastojen valossa valtaosa (77 %) alle 21-vuotiaista perheenkoajana toimivista puolisoista on viimeisen 3,5 vuoden aikana rekisteröity "muun ulkomaalaisen puoliso" -kategoriassa eli kyse on esimerkiksi työntekijöiden tai opiskelijoiden puolisoista. Sama tilanne on myös perheenjäsenenä tulleiden puolisoitten osalta. Alle 21-vuotiaat perheenjäsenet ovat saaneet oleskeluluvan pääasiassa joko muun ulkomaalaisen puolisona (noin 46 %) tai Suomen kansalaisen perheenkoajan puolisona (noin 47 %). Sen sijaan kansainvälistä suojelua saaneiden alle 21-vuotiaille puolisoille myönnetty perhesideperusteiset oleskeluluvat edustavat vain noin seitsemää prosenttia myönnetyistä oleskeluluvista (lakiesityksen luku 2.2).

Näin ollen 21 vuoden vähimmäisikävaatimus tulisi vaikeuttamaan etenkin kansainvälisten tutkinto-opiskelijoiden, työperäisesti maahanmuuttaneiden ja Suomen kansalaisten mahdollisuuksia saada perheensä Suomeen. Tällä on vaikutusta suomalaisten korkeakoulujen houkuttelevuuteen ja kansainvälisten opiskelijoiden haluun asettautua Suomeen pidempiaikaisesti.

Lakiesityksen mukaan vähimmäisikää koskevaan edellytykseen ei sisältyisi tapauskohtaista harkintaa sisältävää poikkeamismahdollisuutta. Helsingin kaupunki katsoo, että uutta säädöstä laatiessa tulisi mahdollistaa vähimmäisikävaatimuksesta poikkeaminen, sillä se turvaisi myös säännöksen varsinaisen tavoitteen saavuttamista. Vähimmäisikävaati-



muksesta tulisi Ruotsin tapaan poiketa yksilöllisin perustein, ainakin jos puolisoilla on yhteisiä lapsia. Säännöksen perusteella kahden nuoren henkilön avioituminen ei välttämättä jäisi toteutumatta, mutta etenkin pakkoavioliittoon joutuneen puolison tilanne voisi entisestään vaikeutua.

Lakiesityksessä jätetään siten käytännössä huomioimatta Euroopan unionin tuomioistuimen kanta, jonka mukaan perheenyhdistämistä koskevan direktiivin yleissääntönä on perheenyhdistäminen ja poikkeuksia tulisi tulkita suppeasti sekä direktiivin sallimaa harkintavaltaa ei tulisi käyttää tavalla, joka on vastoin direktiivin tavoitteita, eli perheenyhdistämisen edistämistä.

Vähimmäisikää koskeva vaatimus on uusi säädös, minkä vuoksi sen asettamisen vaikutuksia tulisi seurata muutenkin kuin oleskelulupien määrän vähenemisen osalta, etenkin tosiasiallisesta pakkoavioliittojen ehkäisemisen näkökulmasta. Tulisi myös pohtia muita tapoja selvittää, onko kyseessä vapaaehtoisuuteen ja molemminpuoliseen suostumukseen perustuva liitto vai täyttyykö pakko- tai lumeavioliiton tunnusmerkit.

2. Millaisia näkemyksiä teillä on toimeentuloedellytyksen asettamisesta alaikäiselle perheenkokoajalle?

Helsingin kaupunki ei kannata esitettyä toimeentuloedellytyksen asettamista alaikäiselle perheenkokoajalle. Riskinä on, että alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneen lapsen turvapaikkahakemuksen ratkaisukäytännöt voivat muuttua, jos eri suojeluasemien perheenyhdistämistä koskevat säädökset eriytyvät. Mikäli säädös tulee tällaisenaan voimaan, on alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneiden lasten oleskelulupien suojeluaseman muutoksia seurattava ja samalla arvioitava niiden vaikutuksia lasten ja nuorten hyvinvointiin.

Täysi-ikäisten, mutta iältään edelleen nuorten henkilöiden, hyvinvoinnin edellytyksiin on kiinnitettävä huomiota ja osoitettava riittäviä voimavaroja heidän tukemisekseen. Nuorten kehityksessä olevaa aikuistumista ja tasapainoisen identiteetin rakentamista suomalaisen yhteiskunnan jäsenenä ei ole perusteltua vaarantaa jättämällä heidät läheistensä jokapäiväisen tuen saavuttamattomiin. Toisaalta nuoren läheiset eivät kykene myöskään tukemaan häntä heille vieraaseen yhteiskuntaan sijoittumisessa ja nuoren kokemat ristipaineet ulkomailla asuvien perheenjäsenten odotuksista ja suomalaisen yhteiskunnan mahdollisuuksista voivat lisääntyä.

Lakiesityksessä toimeentuloedellytyksen asettamisen vaikutuksia yhdenvertaisuuteen arvioidaan osin ristiriitaisesti. Yhtäältä todetaan, että toimeentuloedellytyksen palauttamisella edistetään perheenkokoajien



yhdenvertaista asemaa, kun edellytyksen soveltaminen ei enää olisi si-
doksissa ala- tai täysi-ikäisyyteen. Toisaalta todetaan, että toimeentu-
loedellytyksen piiriin tulisi muutosten myötä alaikäiset lapset, jotka läh-
tökohtaisesti ovat heikommassa ja haavoittuvammassa asemassa kuin
muut perheenkokoajat (s. 28-29), ja että lapsilla ei käytännössä ole
mahdollisuutta turvata perheensä toimeentuloa (s. 31). Esityksessä
myös viitataan perustuslakivaliokunnan näkemykseen, että alaikäisten
perheenkokoajien on käytännössä vaikea saavuttaa riittävää tulotasoa
ja että toimeentuloedellytyksestä säädettyjen poikkeusten (39 §) kyn-
nys ei saisi muodostua liian korkeaksi. Esityksessä jää kuitenkin epä-
selväksi, mikä vaikutus muutoksella on mahdollisuuteen poiketa toi-
meentuloedellytyksestä poikkeuksellisen painavan syyn tai lapsen
edun perusteella.

Helsingin kaupunki korostaa, että mahdollisuus poiketa toimeentuloe-
dellytyksen soveltamisesta on tärkeä huomioida ratkaisukäytännöissä.
Pitkittyneet valitusmenettelyt poikkeamisperusteen soveltamatta jättä-
misen tilanteissa lisäävät lapsen tai nuoren elämäntilanteen epävakaut-
ta.

3. Millaisia näkemyksiä teillä on asumisaikavaatimuksesta?

Helsingin kaupunki ei kannata esitettyä asumisaikavaatimusta. Ehdotus
kahden vuoden asumisaikavaatimuksesta toissijaista suojelua saaneille
perheenkokoajille ja pakolaisille, joiden perhe on perustettu pakolaisa-
seman myöntämisen jälkeen, ei edistä perheenkokoajan kotoutumista.
Sen sijaan vaatimus ylläpitää perheen erillään asumisesta aiheutuvaa
välitilaa ja estää vakaan arjen luomisen, mikä on kaiken kotoutumisen
peruslähtökohta. Arjen epävakaus heikentää henkilön toimintakykyä ja
vastuunkantoa omasta elämästään. Perheen erossa asumisen pitkitty-
minen voi lisätä perheen sisäistä vieraantuneisuutta, lasten kasvuolo-
suhteiden vaarantumista ja perheenyhdistämisen toteutumisen jälkeis-
ten tukitoimien tarvetta.

Asumisaikavaatimus myös asettaa eri suojelustatuksella olevat henkilöt
epätasa-arvoiseen asemaan. Asumisaikavaatimuksen käyttöönotto
eriyttäisi eri suojeluaseman saaneiden perheenkokoajien perheenjäse-
nen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä nykyisestä.

Hallituksen esityksen mukaan toissijaista suojelua saaneiden henkilöi-
den perheenjäsenille myönnettiin ensimmäisiä oleskelulupia vuosien
2021–2023 aikana yhteensä 191. Yli puolet (109) oleskeluluvan saa-
neista perheenjäsenistä oli toissijaista suojelua saaneiden perheenko-
koajien lapsia. Esityksessä ei kuitenkaan arvioida, mitä vaikutuksia
asumisaikavaatimuksella on toissijaista suojelua saaneiden perheen-
kokoajien lapsiin. Esityksessä todetaan pelkästään, että asumisaikaa



koskevasta vaatimuksesta voitaisiin yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen olisi poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatisi.

4. Millaisia näkemyksiä teillä on alaikäisyyden määritelmästä?

Kansallisen lainsäädännön on perusteltua noudattaa vähimmäisvaatimuksiltaan Euroopan tuomioistuimen ratkaisua perheenyhdistämisdirektiivin tulkinnassa. Helsingin kaupunki ei kuitenkaan kannata nykyisen säädöksen soveltamisalan rajoittamista koskemaan vain turvapaikan saaneita alaikäisiä vaan pitää olemassa olevaa kansallista ratkaisua, joka koskee sekä pakolaisaseman että toissijaisen suojeluaseman saaneita, edelleen perusteltuna.

5. Millaisia näkemyksiä teillä on siitä, että kansanterveydellinen syy ei enää jatkossa olisi perhesideperustaisen oleskeluluvan epäämisperuste?

Helsingin kaupunki pitää perusteltuna kansallisen lainsäädännön muuttamista EU-direktiivin mukaiseksi. Maahanmuuttaneen alkuterveystarastuksessa arvioidaan joka tapauksessa maahanmuuttaneen aiheuttamaa kansanterveysriskiä ja puututaan asiaan tarvittaessa.

6. Muita näkemyksiä ehdotettuja muutoksia ja niiden vaikutuksia koskien

Helsingin kaupunki kannattaa pitkäjänteistä ihmisoikeusmyönteistä ja onnistunutta kotoutumista edistävää maahanmuuttopolitiikkaa ja esittää, ettei koettua luottamusta suomalaiseen yhteiskuntaan ja sen oikeusperusteiseen toimintatapaan rikota lyhytjänteisen tarkastelun perusteella. Ulkomaalaislakia tulee tulkita perus- ja ihmisoikeuslähtöisesti. Esitettyjen muutosten vaikutukset voivat olla yksilöille erittäin vakavia ja heikentää onnistunutta kotoutumista merkittävästi. Kansainvälistä suojelua saaneiden lisäksi muutokset vaikeuttavat etenkin työn ja opiskelun perusteella muuttaneiden perheenyhdistämistä ja kotoutumista.

Helsingin kaupunki on jo aiemmissa ulkomaalaislain muutoksia koskevissa lausunnoissaan tuonut esille huolensa siitä, että uusia lakimuutoksia tehdään, vaikka edellisten lakimuutosten vaikutuksia ei ole välttämättä vielä mahdollista arvioida. Tämä sama huoli on jälleen ajankohtainen varsinkin, kun kyseessä on toimeentuloedellytyksen asettaminen alaikäiselle perheenkokoajalle. Lakiesityksessä esitettyjen muutosten tavoiteltuja positiivisia vaikutuksia suhteessa muutoksista johtuviin kielteisiin vaikutuksiin ei ole arvioitu kattavasti.

Jotta lakimuutosten vaikutusten arviointia voitaisiin tehdä kattavasti, tulisi uusien muutosten tekemisestä pidättäytyä niiltä osin kuin muutokset eivät ole pakollisia. Lakimuutosten vaikutusten arvioinnissa on tärkeää huomioida paitsi niiden vaikutukset perhesiteen perusteella tehtyjen hakemusten ja myönnettyjen oleskelulupien määriin, myös Suomessa



kansainvälistä suojelua saavien ihmisten elämään, perhe-elämän eheyteen sekä kotoutumisen ja työnsaannin edellytyksiin. Lisäksi lapsen edun tosiasialliseen toteutumiseen tulee kiinnittää arvioinnissa erityistä huomiota.

Esittelijän perustelut

Sisäministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta. Esitysluonnos koskee perheenyhdistämisen edellytysten muuttamista.

Esityksessä ehdotetaan 21 vuoden vähimmäisikää koskevan edellytyksen käyttöönottamista puolison perheenyhdistämisessä. Vähimmäiskävaatimusta ei sovellettaisi Suomen kansalaisiin. Lisäksi ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua saavan alaikäisen perheenkokoajan perheenjäsenen oleskeluluvan pääsääntöiseksi edellytykseksi asetettaisiin toimeentuloedellytys. Toimeentuloedellytystä ei kuitenkaan sovellettaisi ilman huoltajaa maassa oleskeleviin alaikäisiin pakolaisiin. Lisäksi ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansainvälistä suojelua saaneiden perheenkokoajien perheenyhdistämisessä otettaisiin käyttöön vaatimus perheenkokoajan kahden vuoden asumisajasta tietyin poikkeuksin. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös alaikäisyyden määrittämisen ajankohtaa perhesideperustaisissa oleskeluluvissa sekä kumottavaksi säännös koskien kansainvälistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenen oleskeluluvan epäämistä kansanterveydellisen syyn nojalla.

Ulkomaalaislakiin ehdotetut muutokset on tarkoitus tulla voimaan 1.5.2025.

Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti tiukentaa perheenyhdistämisen edellytyksiä ja lisätä maahanmuuttajan omaa vastuuta kotoutumisestaan ja muuttaa järjestelmää velvoittavammaksi. Perheenyhdistämistä koskevia sääntöjä muutettaisiin tukemaan uudistuvan kotoutumisjärjestelmän muutoksia. Lisäksi tavoitteena on kitkeä yhteiskunnallisesti ja yksilön näkökulmasta haitallisia ilmiöitä, kuten lasten käyttämistä maahantulon välineenä sekä pakko- ja lumeavioliittoja.

Lausunto pyydetään antamaan lausuntopalvelussa 25.10.2024 mennessä. Lausuntopyyntö on liitteenä 1 ja luonnos hallituksen esitykseksi liitteenä 2.

Ulkomaalaislakiin esitetyt muutokset ovat oleellisia Helsingin kaupungille ja muille suurille kaupungeille, joihin maahanmuutto Suomessa keskittyy. Helsingin kaupunkistrategian 2021-2025 tavoitteena on luoda Helsingistä hyvä ja viihtyisä kaikille ihmisille synnyinpaikasta ja kielestä riippumatta. Kotoutumisen edistämisen painopisteissä vuosille 2022-



28.10.2024

Asia/2

2025 Helsingin tavoitteeksi asetetaan, että jokaisella Suomeen muuttaneella tai täällä syntyneellä ulkomaalaistaustaisella lapsella ja nuorella on tunne kuulumisesta yhteisöön sekä mahdollisuus osallisuuteen ja että heidän perheensä saavat tukea vanhemmuuteen ja hyvinvointiin.

Asiasta on saatu sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan lausunto sekä kaupunginkanslian maahanmuuttoyksikön kommentit. Lausunto ja kommentit ovat olleet keskenään ristiriidattomia.

Hallintosäännön 19 luvun 5 §:n mukaan, ellei toisin ole säädetty tai määrätty, kaupungin puhevaltaa käyttää ja kaupungin esitykset ja lausunnot ulkopuoliselle antaa kaupunginhallitus.

Esittelijä

kansliapäällikkö
Jukka-Pekka Ujula

Lisätiedot

Glenn Gassen, maahanmuuttojohtaja, puhelin: 09 310 29151
glenn.gassen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Lausuntopyyntö 11.9.2024,
- 2 Lausuntopyyntö 11.9.2024, liite, esitysluonnos
- 3 Lausuntopyyntö 11.9.2024, liite, SM Lausuntopyyntö HE perheenyhdistäminen
- 4 Lausuntopyyntö 11.9.2024, saate lausuntopalvelu
- 5 Lausuntopyyntö 11.9.2024, saate

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote
Sisäministeriö

Otteen liitteet
Esitysteksti
Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Tiedoksi

Kaupunginkanslia
Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala